

安全理事会

Distr.: General
11 February 2021
Chinese
Original: English

联合国海地综合办事处

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第2547(2020)号决议提交的，安理会在该决议中将联合国海地综合办事处(联海综合办)的任务期限延长至2021年10月15日。安全理事会第2476(2019)号决议设立了联海综合办，并请秘书长每隔120天报告决议执行情况。本报告介绍了自上次报告(S/2020/944)以来出现的重大事态发展，并说明了联海综合办最新任务执行情况。

2. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对海地人民健康的影响仍然低于最初的预期，截至2021年2月4日，约有11 286人感染，243人死亡，但最近几周观察到病例激增。疫情对全球经济的影响使海地本已严峻的社会经济和人道主义状况更加恶化，进一步突出表明需要进行有意义的治理改革，以克服发展方面的结构性障碍。

3. 联海综合办和联合国国家工作队继续努力，加强联合执行互补的各项任务和工作，包括进一步将办事处的政治和咨询作用与联合国各机构、基金和方案的方案和技术工作相结合。正在努力深化司法、选举和减少社区暴力等优先领域的工作一体化，特别是通过执行综合战略框架——“联合国一体化”计划，使联合国集中努力为海地各机构提供支助，确保它们能更好地应对和平、稳定和发展的挑战，履行《2030年议程》的承诺。

二. 政治和善治(基准1)

4. 海地正在为2021年的几个重大政治里程碑做准备，包括举行拟议的立宪公投以及立法、市政、地方和总统选举；在这一背景下，最近几个月，海地政体内部的分歧进一步加深。莫伊兹总统继续在没有正常运作的立法部门的情况下通过法令进行统治，而一些政治和民间社会团体继续呼吁他在2021年2月7日之前



离任。尽管政治阶层内部长期存在两极分化，但有意寻找共同点的不同政治、社会和经济行为体继续努力达成共识，但这些努力尚未产生具体成果。

5. 除了令人担忧的政治环境之外，公众对不断恶化的安全局势，包括政府无力遏制猖獗的绑架现象以及犯罪率飙升的担忧，也引发了反政府抗议。

6. 与此同时，由于政府通过了 36 亿美元的新预算并制定了 2021 年立宪公投和选举的具体计划，海地国内出现了几个新的政党和政纲，在某些情况下得到了民间社会和私营部门的支持。虽然许多新实体似乎在寻找建立共识的途径，以促进 2021 年成功举行各种选举进程，但一些实体拒绝了与莫伊兹政府对话的任何可能性。

7. 海地政治和民间社会利益攸关方达成广泛共识的一个领域是，2012 年修订的 1987 年《宪法》以及海地复杂的半总统制和频繁的选举是该国不稳定的根源之一。行政部门在 2020 年 10 月 15 日任命了一个由五名成员组成的独立协商委员会，负责监督新宪法的起草工作，但这一任命受到多方批评，因为事先没有与相关利益攸关方协商，而且在没有一个正常运作的议会来领导这一进程的情况下，对该进程的合法性存在意见分歧。

8. 独立协商委员会由 2004 至 2006 年任职的前临时总统让·博尼法斯·亚历山大领导，在成立后的一个月里，委员会发起了一系列与专题专家的专题协商，以审查 1987 年《宪法》的条款，并提出现行政治制度、选举制度和地方治理结构等的替代方案。拟议宪法初稿旨在作为与更广泛的利益攸关方群体如各政党和民间社会进行协商的基础。在审查这些协商的结果后将拟订最后草案，预计将于 2021 年 3 月 4 日提交给行政部门。在起草期间，委员会举行了多次新闻发布会，向海地人民介绍最新进展，并提高公众对当前进程的认识。委员会成员在一系列沟通和访谈中表示，宪法初稿将提议实行总统制，总统和副总统由普选产生；议会为一院制，从而取消参议院，并简化地方政府结构。取消参议院的提议遭到了参议院新主席的抢先反对，新主席最近由上议院 10 名议员选举产生，自 2020 年 1 月以来，上议院一直未达法定人数。

9. 与此同时，临时选举委员会于 2021 年 1 月初公布了拟议选举日历，规定将于 4 月 25 日举行立宪公投，随后于 9 月 19 日举行逾期的立法投票和总统选举，11 月 21 日举行已被推迟的市政和地方选举以及第二轮立法和总统选举。后两个日期是否如期举行选举可能取决于全民投票的结果，因为新宪法可能会调整地方选举投票的数量，并取消第二轮投票的要求。

10. 一些观察人士对在目前起草新宪法的进程结束之前公布选举日历的逻辑提出质疑。这些保留意见导致人们进一步质疑选举机构本身的合法性，由于最高上诉法院未能对选举机构成员进行就职宣誓以及随后围绕其任命出现的争议，选举机构本身的合法性已经被削弱。事实上，在 2020 年 7 月前一届临时选举委员会所有 9 名成员集体辞职后，该机构中传统上有代表的几个部门由于与总统的关系紧张而拒绝提名新代表。莫伊兹总统没有举行进一步协商，而是通过一项法令来填补空缺，并授权委员会成员在预期的投票之外组织一次立宪公投。

11. 尽管如此，选举委员会在筹备全民投票和选举方面继续取得进展，为整个 2021 年投票周期编制了 1.25 亿美元的预算。在 2015 年选举法令的基础上，委员会还编写了全民投票法令草案，由行政部门于 1 月 5 日颁布。该法令使所有在国民身份办公室登记的海地人，包括居住在国外的海地人，能够使用新的身份证、海地护照或海地当局颁发的驾驶执照进行投票。国民身份办公室向选举委员会提供数据，以生成新的选民登记册。全民投票的结果将由多数有效票决定，没有最低投票率门槛。

12. 随着选举筹备工作加快，能否创造一个足够有利的政治和安全环境，同时解决后勤和资金制约问题，仍将是一项重大挑战。国民身份办公室需要加快公民登记进程，以便在 2 月 24 日登记册关闭之前，使约 670 万合格选民中有尽可能多的人获得投票权。目前，除非登记进程进一步加快，否则约 250 万公民有可能不在投票名单上。此外，武装团伙控制着人口多、选区规模大的社区，众所周知，这些社区容易受到政治影响。武装团伙施加压力，加上持续缺乏安全感，可能会破坏人们对选举进程的信心，并对选民投票率产生负面影响。

13. 来自国内外的一些声音再次强烈呼吁总统限制使用行政命令进行治理，因为这种做法被认为进一步加剧了政治紧张和不信任。11 月 26 日颁布的两项法令旨在成立一个国家情报机构和颁布一项“反恐怖主义”法，招致了来自核心小组等方面的最多批评。后一项法令中的一些条款夸大了恐怖主义行为的构成要素，将看似轻微的罪行也列入其中，并规定了过于严厉的相关制裁。其他批评意见指出，对新成立的情报机构的官员缺乏监督机制，包括可能对其免于执行某些司法程序，并强调有必要使情报机构的任务与海地国家警察的任务相一致。行政部门要求审查这些法令，监察员办公室随后建议政府建立问责制和议会监督机制，并取消对轻微违法行为定罪。试图强制执行美元对海地古德汇率和修改最高审计法院任务规定的法令(据称是为了推动优先的电力项目和其他项目)也招致批评。

14. 尽管不断作出努力，但该国走向体制正常化和民主复兴的道路似乎充满不确定性。政治利益攸关方之间达成最起码的共识可有助于成功开展宪法改革进程。达成这样的共识也有助于改善计划中的、在某些情况下逾期已久的选举的条件。应对国民身份办公室面临的挑战，为公民登记进程创造必要的势头，是确保尽可能多的选民参与投票的关键。在这方面，政府已拨款 2 000 万美元启动采购和后勤进程，这是一个令人鼓舞的信号，表明它致力于为即将到来的选举进程提供资金支持。

15. 应海地政府 2020 年 11 月 11 日提出的选举援助的正式请求，联合国将继续与海地当局和其他利益攸关方合作，为举行由国家当局确定的透明、参与式和包容各方的各种选举活动创造有利条件。

16. 由于实地局势迅速变化，安全理事会将在关于海地问题的磋商中进一步了解有关最近政治事态发展的最新情况。

三. 减少暴力(基准 2)

17. 由于绑架风潮日趋严重，加之发生了几起残忍的杀戮事件，不安全状况愈发严峻，公众的愤怒情绪进一步加剧，体现在 2020 年下半年每月平均有 84 次示威游行。这一现象迫使海地当局对不断升级的帮派犯罪采取果断行动。作为转向执行更有力的公共安全议程的一部分，9 月份国家警察的预算 13 年来第一次大幅增加，使其有更大的能力打击犯罪。同时，10 月份任命的新的警察局代理局长和新稽核局长替换了高级警察管理团队中的大部分成员。

18. 茹特总理通过国家警察最高委员会指示新的警察领导层解决紧迫的公共秩序问题。为此，国家警察在整个 2020 年 12 月和 2021 年 1 月期间采取了更强有力的办法来整顿公共治安，并加强了阻截措施，以遏制帮派猖獗地区的暴力犯罪，首先是在太子港迪厄村社区。在海地军队工兵部队的后勤支持下，特种警察部队在该地区以及附近的马尔蒂桑开展了平定行动。虽然这些行动赶走了帮派成员，但也导致数目不详的居民楼被毁。在太子港的贝莱尔社区和 Croix-des-Bouquets 镇(西部省)，警察也对帮派间暴力采取了类似行动。随着这些帮派在太子港一些据点的活动被阻断，他们在大都市区的郊区和邻近省份变得更加活跃。在阿蒂博尼特省的一些地区就出现了这种情况，那里的帮派对当地安全构成了额外威胁，国家警察正在对此作出回应。

19. 尽管国家警察阻断了武装犯罪团体的活动，国家解除武装、复员和重返社会委员会也在努力与帮派谈判缓和紧张局势，但据报告，9 月至 12 月期间仍发生了 70 起绑架事件(包括 13 名妇女和 6 名未成年人被绑架事件)。在过去 12 个月中，绑架事件呈现出令人担忧的趋势，比前一年增加了 200% (2020 年共报告了 234 起案件，包括 59 名妇女和 37 名未成年人被绑架案件，而 2019 年为 78 起)。故意杀人案件也呈类似趋势，尽管不那么明显，但在 2020 年增加了 20% (警方报告了 1 380 起案件)，其中四分之三记录发生在西部省。国家卫生系统记录的性别暴力案件有 424 起(涉及 182 名妇女、53 名男子、146 名女孩和 43 名男孩)，这类案件仍未得到充分报告。9 月至 11 月的案件数与前一季度相比下降了 7.3%，而同期警方记录的强奸案增加了 12%，从 43 起增加到 49 起。

20. 茹特总理于 10 月底设立了一个部际工作队，由国家解除武装、复员和重返社会委员会主席和社会事务和劳动部部长共同领导，由总统和总理办公室的代表等人员组成。成立工作队的目的是使政府能采取更加连贯一致的行动应对社区暴力。联海综合办参加了 12 月举行的一次工作队会议，会议批准了一项 640 万美元的计划，将在 2020 年 10 月至 2021 年 3 月期间实施。迄今为止，已拨付一些资金，用于向 13 个地区包括太子港的帮派热点地区的弱势群体提供工作换现金项目、职业培训、流动医疗援助和短期财政援助。此外，为了加快在实施减少社区暴力的综合办法方面取得进展，联海综合办向国家解除武装、复员和重返社会委员会提供了物质支持和技术专长。最值得注意的是，联海综合办的 5 名工作人员与委员会同地办公，并向委员会提供秘书处支助。他们还管理着一个与非政府组织和联合国机构、基金和方案的协调平台。然而，行政部门尚未批准 2020 年 5 月 4 日提

交的国家减少社区暴力战略，该战略将为所有政府和非政府利益攸关方提供一个战略框架，并改善他们之间的协调。

21. 本报告所述期间，在联合国的支持下，在根据相关文书、标准和准则建立国家武器弹药综合管理框架方面取得了进展。在建设和平基金的海地解除武装、复员和重返社会项目框架内，应海地政府的请求，联合国开发计划署(开发署)、联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心和联海综合办于 9 月完成了对海地参议院 2019 年 7 月通过的火器法草案的审查，以及对现有国家军备控制框架的比较法律研究。随后，在 9 月 28 日和 29 日衔接举行的两次虚拟研讨会上，向联合国相关实体、主管部长和政府高级官员介绍了审查结果和建议。司法和公共安全部于 12 月 22 日成立了一个部际工作队，以落实法律草案审查的结果，包括重新起草案文，以符合区域和国际军备控制文书。作为同一项目的一部分，国际移民组织(移民组织)于 12 月 2 日和 8 日在 Ouanaminthe 镇和 Malpasse 镇召开了两次双边会议，以加强与多米尼加共和国在打击毒品、武器和人口贩运方面的跨界合作。随后，移民组织向茹特总理提交了海关、移民和警察协议草案供批准。

22. 10 月底，建设和平基金提供了资源，用以支持将由开发署、联合国项目事务署(项目署)和联合国人口基金(人口基金)联合实施的减少社区暴力项目。这三个执行实体与联海综合办合作，开始对现有社区平台进行摸底调查。此外，建设和平基金最近批准了性别平等和青年促进倡议下的一个项目。该项目预计将于 2021 年第一季度启动，旨在促进妇女和年轻人有效参与太阳城、太子港贝莱尔和圣马丁社区的建设和平进程。

23. 最后，12 月批准了由建设和平基金资助的一个两国跨境项目，以振兴海地-多米尼加共和国混合双边委员会。该项目将由移民组织和开发署实施，旨在加强两国对话空间，促进两国在社区和机构层面的合作。

四. 安全与法治(基准 3)

24. 政府再次承诺解决公共安全问题，然而这并没有给海地的刑事司法系统带来多少影响。在本报告所述期间，司法行为体持续不满，警察队伍发展有限，监狱被关押人员不断增加。法治机构继续面临严峻挑战，因为司法人员反复罢工，影响了司法系统的运作，也阻碍了符合条件的囚犯从拥挤的监狱中释放出来。监狱收容率高达 315%，属全球最高，令人震惊。

25. 政府和捐助方认识到，有必要打造一支有能力为计划于 2021 年举行的选举活动保障有利治安条件的警察部队，因此近几个月来加大了对警察队伍的重视和投资。国家警察预算在全国预算总额中的份额上升至 6.59%。增加后的警察预算为 2.397 亿美元，与 2019/20 财政年度相比增加了 53%，其中 2.093 亿美元用于业务活动，3 040 万美元用于投资。此外，总理启动了一个由日本政府支助的为期 10 个月的项目，建造 600 多套经济适用房，并与一所私立医院签订了一项协议，为警务人员免费提供紧急护理。另外，9 月份签署了一个由加拿大政府支助的项目，以加强海地国家警察的机构管治、组织内的性别平等主流化以及行动能

力。捐助方也在着手应对国家警察业绩不佳问题，特别是在民间社会组织经常提到的人群控制、使用武力和保护人权等领域。美国正在这方面提供培训和能力建设，以期在即将到来的选举之前改革全国各地负责维持公共秩序的警察队伍。哥伦比亚、法国和美国也在为发展海地的反绑架能力提供支持。

26. 新的国家警察局代理局长是在绑架和帮派暴力活动激增的背景下被任命的，其任务是既要遏制犯罪行为，又要应对边缘团体“幻影 509”当中心怀不满的警察的活动，这些警察继续在太子港举行暴力快闪抗议。这位新任警察局长曾在 2004 年至 2005 年领导该机构，目前除了应对主要犯罪趋势和帮派暴力激增等问题外，他所面临的主要挑战是：在当前出现令人担忧的自然减员迹象时，如何继续将警察部队打造成一支装备充足、专业和对性别问题具有敏感认识的队伍。自上次报告以来，警察部队又少了 25 名警察；目前总警力估计为 14 997 名警察，其中包括 1 581 名妇女(10.5%)。这一下降趋势预计将在 2021 年加速，原因是 2021 年会出现第一波服役已达 25 年的警察退休潮，这将使每年平均约 400 名警察的减员情况雪上加霜。因此，按计划于 2021 年初开始对下一批新警员进行培训，对于确保警察队伍人员充足、应对即将到来的安全挑战至关重要。

27. 海地国家警察总稽核局继续在警务机构改革中发挥重要作用。在开发署的支持和加拿大的资助下，总稽核局扩大了监督能力，其在海地角(北方省)设立的第一个区域办事处于 11 月 30 日开始运作。与此同时，总稽核局开展了一场关于道德和行为的提高认识运动，迄今已有近 1 000 名警察参加。该局也在开展内部调查，包括对涉嫌参与“幻影 509”这一非法团体的 70 名警察开展调查，并正在制定若干项指令，以改进警察部队的法律和管理框架。

28. 在 2020/21 年预算中，最高司法委员会获得了 3 300 万美元的拨款，与上一次预算相比大约增加了 35%。尽管如此，包括治安法官专业协会、海地治安法官全国协会和海地治安法官全国网络在内的若干个治安法官协会呼吁行政当局进一步增加拨款，从目前的 1.5%增加到 5%。他们还要求采取行动，解决任期已满法官的续任问题。与此同时，主要司法行为体不时罢工，继续对司法机构的运作造成负面影响，使举行听证会和司法诉讼的次数受到限制。值得一提的是，检察官于 11 月和 12 月在全国范围内举行了长达一个月的罢工，抗议工作条件，要求加薪和支付拖欠的工资。联合国与最高司法委员会以及司法和公安部协商，继续致力于鼓励这两个机构共同解决司法行为体的不满，并加强各自的监察单位，以改善法官和检察官的绩效。

29. 在联合国和美国国际开发署司法部门支助方案的支持下，海地各机构在制定办法减少审前羁押方面逐步取得进展。在中断 18 个月之后，太子港管辖区的犯罪链监测委员会(Comité de suivi de la chaîne pénale)——由主要司法部门行为体组成、旨在通过快速审理案件来缓解监狱拥挤状况的协调与信息共享论坛——于 12 月 11 日重新召集开会，并商定在首都的法院和监狱加快举行听证会。此外，司法和公安部于 1 月 11 日至 13 日组织了一次全国讲习班，以启动并宣传一项旨在减少审前羁押的国家新战略。尽管有这些积极的事态发展，但法律援助委员会的理事会设立工作持续拖延，继续阻碍建立 11 个权力下放的法律援助办公室，这

些办公室向人口中最脆弱的群体提供免费法律援助，将在打击审前羁押方面发挥关键作用。

30. 与此同时，正继续开展工作，推动改善该国的监狱条件。监狱管理局把监测和监督监狱核证程序的工作从联海综合办移交至监察员办公室，该办公室将负责核证海地是否所有监狱均符合监狱设施管理国际标准。这一伙伴关系力求加大国家对监狱管理的自主权，并促使两个机构共同倡导采取可持续办法改善海地所有监狱的拘留条件。由于审前羁押率高，截至 2021 年 1 月 19 日，海地所有监狱共有被关押人员 11 634 名，其中包括 373 名妇女、230 名男童和 18 名女童，80%的被关押人员正在候审。与上一个报告所述期间相比，被关押人员总数增加了 6.7%。尽管为解决这个问题作出了许多努力，该部门的合作伙伴也进行了大量投资，但总体而言，在过去 25 年中，审前羁押人员平均仍约占监狱所有被关押人员的 75%。

五. 人权(基准 4)

31. 帮派活动猖獗，加上国家当局一直未能充分保护公民的生命权和安全权，这些情况继续对海地的人权状况产生负面影响。此外，被人权事务委员会认定为残忍和不人道待遇的羁押条件仍然令人震惊。

32. 联海综合办记录了海地持续发生的侵犯践踏人权行为，主要发生在太子港大都市区的帮派暴力活动中。联海综合办观察到侵犯人权行为有所增加，主要与帮派绑架有关。2020 年 9 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日期间，联海综合办记录了 337 起据称由帮派成员和身份不明武装男子实施的侵犯人权行为，共造成 63 人被杀(包括 2 名妇女和 3 名男童)、44 人受伤(包括 4 名妇女)、15 人被强奸(均为妇女)和 215 人被绑架(包括 32 名妇女、8 名男童和 9 名女童)。与上一个报告所述期间相比，这一数字上升了 95.9%。所有人群均沦为目标，这暴露出执法部门在保护海地民众生命和安全方面遇到困难。太子港的一名 21 岁高中生被绑架、强奸和谋杀，引发了全国各地的大规模抗议活动，民众要求海地政府为人民提供保护。

33. 帮派暴力继续影响整个社会，使各社区的民众无法充分享有食品、住房、卫生和教育等人权。例如，在太子港的贝莱尔社区，学校、保健中心和商店仍然关闭，而由于帮派冲突和针对广大民众的报复行为，2020 年 8 月初离开该地区的 407 户住户仍然不愿意或无法重返家园。国家保护不力，包括对知名帮派成员，特别是 Jimmy “Barbecue” Cherizier 等已被国家警察局通缉的人犯下的侵犯人权行为缺乏问责，助长了反复出现的暴力循环。Cherizier 涉嫌参与了大拉文(2017 年)、拉萨琳(2018 年)和贝莱尔(2019 年)大屠杀等标志性案件，他逃脱了警方在太子港 (西部省)开展行动期间的若干次抓捕行动，尽管国内和国际上一直呼吁将他绳之以法，但他仍然逍遥法外。

34. 对执法官员侵犯人权行为缺乏问责的情况也依然存在。联海综合办记录，2020 年 9 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日，海地国家警察实施了 81 起侵犯人权行为，与上一个报告所述期间相比，这一数字下降了 12.3%。这些行为造成 12 人死亡(包括 1 名女童)，25 人受伤(包括 2 名妇女)。海地国家警察总稽核局针对警察的

涉嫌不当行为启动了 122 项调查，其中 22 项已完结，针对当中的 16 起案件采取了行政处罚，这 16 起案件中有 4 起移送了司法当局。此外，总稽核局还调查了另外 68 起与本报告所述期间之前发生的事件有关的违规行为。总稽核局建议对其中 14 起案件予以惩处。值得注意的是，其中只有两起案件移送司法当局。最后，执法官员和司法当局在调查严重罪行和追责方面一直没有采取行动，而且公众对这些机构缺乏信任，这助长了所谓的民众自行执法做法。2020 年 9 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日，联海综合办记录了 20 起私刑案件，然而迄今没有一起案件受到调查。

35. 目前仍在努力追究太子港律师协会主席蒙费里埃・多瓦尔被谋杀一案的责任，此案于 9 月 17 日移交给一位调查法官处理。10 月初，在太子港初审法庭房地内保存的犯罪现场证据消失，此事令人震惊并引发众怒，突出表明有必要调拨足够的资源专门用于正在进行的调查，包括保护调查不受第三方干扰。11 月 20 日，法官和律师独立性特别报告员致函政府，对此案特别是上述盗窃事件和 11 月 13 日调查法官的汽车遇袭一事表示关切。

36. 如上所述，尽管利益攸关方不断努力改善羁押条件，但羁押条件仍然令人非常担忧。被羁押人每天被关在极度拥挤且不卫生的牢房里长达 23 小时，获得医疗保健的机会有限甚至没有机会，监狱提供的食物量少而且营养质量不高。2020 年 9 月 1 日至 2021 年 1 月 15 日，有 47 人在羁押期间死亡，与上一个报告所述期间相比增加了 2.1%。死亡原因主要是囚犯在国家监狱羁押期间染疾且没有得到适当护理。联海综合办指出，主管当局未能有条不紊地组织运送工作，将审前羁押人员运送至听证会地点，这实际上剥夺了他们在合理时限内受审的权利。如上文所述，审前羁押人员数量大这一情况没有得到改善，这令人高度关切，特别是这种情况侵犯了在未证实有罪之前被推定为无罪的权利。

37. 国家人权机构监察员办公室于 11 月通过了其 2020-2021 年期间业务计划，这份文件是在联海综合办的支助下编写的。联海综合办还向负责协调人权相关政策的部际人权委员会提供培训，以确保更好地跟进和协调落实人权建议。然而，行政当局尚未通过委员会 2019 年 12 月核可的国家人权行动计划。这一行动计划力求通过落实人权理事会 2016 年海地普遍定期审议以及其他人权机制提出的建议，解决长期存在的人权问题。该计划是应人权理事会的要求在 2017 年即海地问题独立专家的任务授权终止时通过的。2020 年 12 月 2 日，民间社会组织在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和人口基金的支持下召开会议，监测国家执行残疾人权利委员会所提建议的情况。

38. 最后，民间社会和人权组织因其争取人权的斗争而继续受到威胁和恐吓。2020 年 9 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日期间，联海综合办记录了 13 起威胁、恐吓和袭击人权维护者、记者、律师和法官的事件。在联海综合办和美洲国家组织的支持下，人权维护者于 12 月 8 日至 9 日在国际人权维护者日之际在太子港和海地角召开会议，拟定保护人权维护者的法律框架。

六. 失业、青年和其他弱势群体(基准 5)

39. 政局不稳和 COVID-19 大流行将对海地经济造成长期影响。拉丁美洲和加勒比经济委员会估计，该国的国内生产总值 2020 年缩减了 3%，预计 2021 年将缓慢复苏，但前提是必须实施若干经济举措。该国出口导向型服装和服饰部门的产量估计在 2020/21 财政年度下降了 16%，该部门约占出口总额的 90%，提供了最多的正规部门就业岗位。另一方面，海外侨民的汇款增加。然而，由于经济活动低迷和通货膨胀率上升(估计 2019/20 财政年度平均为 22.8%)，收入下降，而支出却因与 COVID-19 有关的社会支出而增加，导致产生约为国内生产总值 3%的财政赤字。

40. 为应对不断恶化的经济形势，政府实施了一系列政策，以避免海地古德快速贬值，导致到 2020 年 9 月财政年度结束时，古德对美元升值 13.6%。海地本国货币迅速升值对许多出口导向型企业以及接收美元预算资金的国际政府间组织和非政府组织产生了负面影响。

41. 在 2020-2021 年国家预算通过前，总理宣布了若干政府优先事项，包括经济多样化和加速增长、支持中小企业和创造就业。应政府要求，联合国与欧洲联盟密切合作贡献了力量，主要基于 2020 年 4 月至 12 月期间联合国国家工作队支助开展的 6 次专题调查，对 COVID-19 的社会经济影响进行了评估。这一补充评估应有助于实施政府为期三年、耗资 48.7 亿美元的 COVID-19 后经济复苏计划。该计划旨在稳定国家宏观经济框架，并通过创造就业和制定实现更有复原力、更公平和更绿色复苏的部门政策和行动计划，为恢复经济增长、增进人民福祉创造条件。

42. 为了促进该国经济稳定，联合国致力于创造就业机会，特别是为妇女和年轻人创造就业机会，并改善农村生计。重点在以下方面采取了干预措施：职业培训，包括培训女童；支持食品价值链和培训农村妇女企业家；提高对气候变化的认识。联合国的活动采用了劳动密集型方法，例如，在阿蒂博尼特省和中部省进行道路建设和养护，项目署通过这些活动在 2020 年创造了 40 000 多个工作日。在政策层面，联合国粮食及农业组织(粮农组织)倡导通过该国的国家粮食主权、粮食安全和营养政策和战略。该政策旨在刺激农业增长和农业企业发展，以帮助减轻贫困；振兴创造就业、经济增长和对农业食品工业的投资；创建可持续发展的社区。该政策如果得到通过和实施，将有助于为发展价值链和改善农村就业机会创造更有利的条件。

43. 根据政府的优先事项，促进经济转型是综合战略框架的一个关键目标。联合国驻海地机构正在利用其召集力，与包括公共和私营部门、民间社会和发展伙伴在内的主要利益攸关方以及国际金融机构和海地主要经济学家接触，为释放私营部门发展潜力的长期政策作出努力。2020 年 12 月 1 日至 3 日，政府在联合国驻地协调员办公室的支持下组织了第一届“可持续发展周”活动，主题是可持续发展目标 17 (促进目标实现的伙伴关系)，参与者在活动期间审查了海地商业环境和创造就业所面临的挑战。

44. 推进社会保障的工作也在继续，这是“联合国一体化”计划的另一个优先事项。继海地政府 2020 年 6 月通过国家社会保障和促进政策之后，联合国正在支持制定相应的国家行动计划。联合国还在帮助加强东南省权力下放管理社会援助方案的机构能力，并与伙伴合作，建立一个新的对营养问题敏感的社会安全网，暂定于 2021 年在大湾省推出。其他正在进行的复原力建设活动包括通过分发园艺工具包、提供小牲畜、提供兽医服务以及创造绿色就业岗位，特别是在农业生态和废物管理领域的就业岗位，恢复粮食无保障家庭的生产性农业资产。

七. 基本社会服务的提供和复原力(基准 6)

45. 经济形势恶化、海地古德价值波动、农业产出低于平均水平以及不安全状况持续存在，这些因素一同破坏了发展方面的进展，使已经令人担忧的人道主义局势更加恶化。根据将于 2021 年 3 月发布的《2021 年海地人道主义需求概览》，2021 年预计将有 440 万人需要人道主义援助。为满足这些需求，将于 3 月初启动的 2021-2022 年人道主义应急计划将针对 146 个市镇中 65 个市镇的 150 万最弱势民众提供援助。应对措施将需要 2.356 亿美元的预算。海地的大多数人道主义需求是长期的，是发展赤字造成的。因此，平衡落实人道主义/发展/和平的关系对于减少催生人道主义需求的风险和脆弱性至关重要。

46. 过去一年，粮食不安全和营养不良率上升，反映了不利的人道主义局势。通货膨胀、降雨量低于正常水平导致的作物产量低下以及与 COVID-19 大流行有关的限制措施影响了最贫困家庭的购买力及其获得食物的能力，尽管在本报告所述期间之前的几个月，由于美元对海地古德贬值，食物的费用有所下降。然而，最新的粮食安全阶段综合分类分析显示，2020 年 8 月至 2021 年 2 月期间，约有 400 万人受到严重粮食不安全的影响。儿童营养不良也仍然是一个主要问题，该国 2.1%的男童和女童面临重度急性营养不良。针对这些令人担忧的趋势，世界粮食计划署在美洲开发银行和世界银行的支持下，启动了两个由海地政府出资的大型紧急援助项目，向受 COVID-19 危机影响的约 750 000 名弱势民众提供现金转移和口粮援助。

47. 2019 年和 2020 年的抗议活动继续影响教育部门。自 2020 年 8 月新学年正式重新开学以来，约有 30%的学生，即超过 750 000 名女童和男童没有重返校园。这加剧了“失去的”2019/20 学年的影响，当时由于内乱造成的全国封锁、与 COVID-19 有关的措施和帮派活动导致的不安全，学校大面积关闭，海地全国约 400 万儿童无法上学。失学影响了儿童通过学校供餐方案获得食物的机会。此外，失学会使儿童面临更高的性暴力和早孕风险，令儿童保护问题更加堪忧。

48. 对海地移民的保护风险也依然存在。2020 年 6 月 1 日至 2021 年 1 月 17 日，约有 1 444 名海地移民从其他加勒比和拉丁美洲国家被遣返回国。此外，在 2020 年 3 月 COVID-19 危机开始至 11 月 1 日期间，有 185 590 名海地移民从多米尼加共和国自愿返回。自 2019 年以来，回国人数几乎增加了两倍，主要原因是多米尼加共和国旅游业、农业和建筑业的就业岗位减少。由于大多数人都是经由 100

个非正式过境点过境，他们不仅面临更高的感染和传播 COVID-19 病毒的风险，而且妇女和儿童还面临更大的遭受贩运和其他虐待的风险。

49. 迄今为止，COVID-19 对海地卫生状况的直接影响不大，该国没有出现疫情暴发初期所预测的令人担忧的情景。为了使该国为今后 COVID-19 传播率上升做好准备，政府通过公共卫生和人口部，在泛美卫生组织/世界卫生组织的支持下，继续加强国家和各省的监测能力，并在联合国儿童基金会(儿基会)的支持下，继续开展宣传和提高认识活动。

50. 这场大流行病扰乱了非 COVID-19 相关的保健工作，这从基本保健服务的提供和使用急剧下降可见一斑。预防性儿童保健和营养服务方面也出现了欠缺。

51. 自 2019 年 2 月初海地出现最后一例确诊霍乱病例以来已经过去了两年。去年，公共卫生和人口部仅报告了 81 例霍乱疑似病例，且检测结果均为阴性。联合国加强了海地的卫生、流行病学和应急能力，这对政府更有效地应对所有传染病的能力产生了积极影响。此外，联合国还启动并扩大了一项由社区推动的方案，为海地各地受霍乱影响最严重的社区切实提供物资支持。该方案正在 25 个社区实施，计划在 2021 年将地点数量增加近一倍。

八. 性剥削和性虐待

52. 在截至 2021 年 1 月 31 日期间，联海综合办收到了一项新的性剥削指控，所涉行为发生在联合国海地稳定特派团在该国部署期间。目前正在对这一指控进行调查。

53. 努力通过联合国中央应急基金提供的资金和海地联合国系统内的资源调动，满足因性剥削和性虐待而出生的儿童的保健和教育需求。尽管有安全问题和 COVID-19 导致的行动限制，非政府执行伙伴国际服务基金会志愿者协会组织的受害者焦点小组已在西部省和南部省恢复活动。2020 年 10 月，一名专职的全系统防止性剥削和性虐待协调员开始在驻地协调员和人道主义协调员办公室工作。此外，现已重振的防止性剥削和性虐待网络将继续对海地国家人权机构申诉和转介机制提供支持。

九. 意见

54. 2021 年，海地领导层有机会结束该国令人不安的政令统治时期，恢复民主，加强长期稳定。如能按计划在今后 10 个月内成功开展各种选举进程，并且总统权力能够和平移交给正式选出的继任者，将大大有助于海地人民更坚定地走上可持续发展和改善经济前景的道路。

55. 该国领导人和公民都应致力于建立共识，以便在 2021 年能够和平有序地举行立宪公投、逾期的立法选举和总统选举以及推迟的市政和地方选举。海地长期令人担忧的政治动态及其目前艰难的社会经济环境要求各方展现最大的灵活性，

克服困难达成妥协，以便建立建设性的共识。由于事关重大且风险很高，在这个分水岭时刻，各政治派别需要展现政治家才能、领导力和克制。

56. 因此，我鼓励国家当局、政治行为体和所有海地人进行建设性合作，以确保这些连续的选举顺利举行。我还呼吁政府和国际捐助界紧急优先提供资源，以便在和平的环境中组织这些选举，并提高选民的信心和参与度。

57. 随着选举的最后期限迅速临近，我鼓励国家当局不遗余力地克服后勤方面的挑战，特别是公民登记进程方面的挑战。我还敦促当局利用即将举行的各项选举活动的机会，确保妇女和年轻人的声音得到倾听，妇女的关切得到解决，妇女对国家稳定和发展的贡献得到应有的考量。包容各方、广泛参与的立宪公投将对举行随后的选举产生积极影响。

58. 应海地政府的正式请求，联合国将继续协助和支持落实拟议的海地 2021 年选举日历。同时，特别代表拉利姆将继续与政府、政治领导人、包括妇女组织在内的民间社会代表和其他利益攸关方进行斡旋，以促进对话，并为以和平民主的方式更新该国政府的行政和立法部门以及地方治理架构创造必要条件。

59. 在海地为选举做准备的过程中，根据法治原则改善公共安全也是至关重要的。去年出现的暴力和重大犯罪上升趋势威胁到民主进程，因此尤其令人担忧。我承认政府正在努力解决犯罪问题，但我敦促国家当局不要放弃实施一项全面、可持续的长期战略，以消除造成海地帮派现象和暴力的社会、经济和其他根源。这应与海地当局目前根据相关国际军备控制文书、标准和准则建立全面的国家武器弹药管理框架的工作协同进行。

60. 作为国家与人民之间社会契约的一部分，法治对于恢复和加强民众对政府和国家机构的信任和信心具有重要作用。在海地步入这个重要年份之际，我鼓励国家当局更加重视基本司法改革，包括加强调查和起诉严重罪行的能力，因为对这些罪行有罪不罚、不予追责是该国不稳定的根本原因，并使公众长期不信任国家机构。

61. 对 2020 年 8 月蒙费里埃 • 多瓦尔遭暗杀事件的调查缺乏进展，对 Jimmy Cherizier 等涉嫌直接参与侵犯践踏人权行为的个人缺乏追责，这种情况令人不安。当务之急是采取具体行动，通过有效的警务和司法参与，包括解决有罪不罚问题和改进问责制，保护公民免受暴力侵害。应适当考虑在国际社会的酌情支持下，制定和执行调查、起诉和审判严重犯罪案件的国家战略。我还敦促政府通过自 2019 年以来一直悬而未决的国家人权行动计划，并支持在海地设立单独的人权高专办办事处，以保证就人权问题继续与国家当局合作。

62. 本报告中强调的令人不安的监禁状况也揭示了围绕不平等和边缘化的更深层次的社会问题，应作为优先事项加以解决。必须保持和加强最近为减少审前羁押和监狱过度拥挤状况所作的努力。有必要核准减少审前羁押的新国家战略，以制定相关路线图，但至关重要的是，司法和公共安全部和最高司法委员会应共同努力，在全国所有管辖区实施这一战略。

63. 虽然海地国家警察的领导层更迭为加强该机构的凝聚力和提高警察的绩效提供了机会，但警务工作需要基于以人权为中心的方针，同时得到社区参与和支持。我敦促政府通过国家减少社区暴力战略草案，以为有效实施这些方案，包括与打击暴力侵害妇女和女童行为有关的方案提供框架。

64. 毫无疑问，一个充分尊重法治的公正、政治稳定的社会将有助于在海地进一步推动发展，解决结构性问题，减少不平等现象。如果今年的选举成功举行，将有助于推进有利于发展、社会正义、经济增长和创造就业的改革议程和公共政策，并改善商业环境，以吸引该国急需的投资。

65. 在这方面，我欢迎政府承诺使海地国家发展战略计划与《2030 年议程》保持一致，并欢迎正在进行的关于提高发展实效和振兴现有援助协调框架的讨论。我认识到私营部门可以通过提供传统投资和创新融资机制，在加快落实可持续发展目标方面发挥作用。我还鼓励政府继续加强各项机制，以提高透明度、制衡和政策的可预测性。

66. 最后，在重申联合国致力于促进海地的稳定和繁荣的同时，我还要衷心感谢我的海地问题特别代表海伦·马尔·拉利姆、我的特使乔塞特·希兰、我的副特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员布鲁诺·勒马奎斯以及驻海地全体联合国人员的不懈努力和奉献精神。